UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Archive ouverte UNIGE
https://archive-ouverte.unige.ch

Chapitre de livre 2016 Published version Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

# Bankkunden aus Nicht-AIA Staaten : Steuerkonformitätsprüfung?

Zulauf, Urs

**How to cite**

ZULAUF, Urs. Bankkunden aus Nicht-AIA Staaten : Steuerkonformitätsprüfung? In: Automatischer Informationsaustausch. Basel : Helbing & Lichtenhahn, 2016. p. 125–145.

This publication URL: https://archive-ouverte.unige.ch/unige:91586

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.

SCHWEIZERISCHE BANKRECHTSTAGUNG 2016

**Automatischer Informationsaustausch**

# Bankkunden aus Nicht-AIA-Staaten – Steuerkonformitätsprüfung?

Urs Zulauf

Susan Emmenegger (Hrsg.)
Institut für Bankrecht
Universität Bern

ISBN 978-3-7190-3850-2

Basel 2016

# Bankkunden aus Nicht-AIA Staaten – Steuerkonformitätsprüfung?

Urs Zulauf, Bern*

## Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung ... 126
II. AIA-Staaten und Nicht-AIA Staaten ... 127
III. Selbstanzeigeprogramme, AIA und Regularisierung unversteuerter Bankkundengelder ... 129
IV. Regularisierung unversteuerter Bankkundengelder – ja oder nein? ... 130
1. Kundensteuerrisiko ... 130
2. Vorgaben des Schweizer Geldwäschereirechts ... 131
3. Geschäftsmodell ... 132
4. Kohärenz und Compliance ... 133
5. Geschäftsverlust und Wettbewerb ... 133
6. Zeitpunkt ... 134
7. Rechtsstaatliche Überlegungen ... 134
8. Globale Geschäftstätigkeit ... 134
9. Moral und Ethik ... 135
V. Kernelemente der steuerlichen Regularisierung von Bankkundengeldern ... 135
1. Informations- und Erwartungsbriefe der Bank ... 135
2. Steuerklauseln in Allgemeinen Geschäftsbedingungen ... 136
3. Steuerkonformitätserklärungen der Kunden ... 137
4. Ermächtigung zur Angabe von Daten an Steuerbehörden ... 138
5. Steuerkonformitätserklärungen von Steuerberatern ... 140
6. Erhöhte Sorgfalt trotz Steuerkonformitätserklärungen ... 140

* Head Client Tax Compliance Credit Suisse Zürich, Titularprofessor Universität Genf, Adjunct Professor Cornell Law School. Diese Ausführungen binden einzig den Autor.

7. Wissen der Bank und der Kundenberater ..... 141
8. Risiken des Abzugs unversteuerter Vermögenswerte ..... 141
9. Anpassen von Finanzprodukten ..... 142
10. Governance bankinterner Regularisierungsprogramme ..... 142
11. Finanzielle Anreize für Kundenberater und Geschäftseinheiten ..... 143

VI. Fazit ..... 143

Literaturverzeichnis ..... 144

Materialien ..... 145

# I. Einleitung

Dieser Tagungsband befasst sich mit dem automatischen Informationsaustausch von Bankkundendaten zwischen Steuerbehörden unter dem neuen OECD Standard, kurz AIA. Der AIA ist zwar schon heute ein globaler Standard. Er ist als internationaler Standard aber vorerst einmal eine *softrechtliche* oder eine *internationalrechtliche Realität*. Nur zwischen wenigen Staaten ist er auch eine *rechtliche Realität*. Das dürfte auch noch einige Jahre so bleiben.[1] Erst wenn die Staaten sich nicht nur zum AIA im Grundsatz verpflichten, sondern ein neuronales Netz bilateraler AIA-Vereinbarungen global ausrollen, wird er auch zu einer *praktischen Realität* werden.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit einer jedenfalls für den Schweizer Finanzplatz wichtigen Frage auf dem Weg dorthin: wie umgehen mit allfälligen bestehenden oder neuen unversteuerten Kundengeldern aus Nicht-AIA Staaten oder (noch)Nicht-AIA Staaten? Im Einzelnen suchen wir Antworten auf folgende Fragen:

– Wie wird sich das AIA-Netz der Schweiz voraussichtlich entwickeln?
– Welche Rolle spielen Selbstanzeigeprogramme in den (noch)Nicht-AIA Staaten?
– Welche Gründe sprechen für und gegen eine steuerliche Regularisierung von Kundengeldern aus (noch)Nicht-AIA Staaten?

[1] Verschiedene «early adopter» Staaten haben offenbar Mühe, die rechtlichen Grundlagen für den AIA bereit zu stellen. Nach Angaben von SWISSBANKING von Ende Juni 2016 hatten 10 der 55 early adopter Staaten noch überhaupt keine gesetzliche Grundlage geschaffen. Bei etwa der Hälfte würden noch die technischen Ausführungsvorschriften der zweiten Regulierungsstufe fehlen. SWISSBANKING, Insight 2.16, AEOI.

– Welche praktischen Fragen stellen sich bei der Regularisierung bestehender und der Abwehr neuer unversteuerter Kundengelder?

Der Schwerpunkt des Beitrages liegt auf dem letzten Punkt. Der AIA ist ein wichtiges, aber nur ein Element einer umfassenden Veränderung der steuerlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen für das grenzüberschreitende Privatkundengeschäft. Sie haben die *Kundensteuerrisiken* für die Banken erheblich erhöht, d.h. das Risiko der Banken und ihrer Angestellten für Steuerdelikte ihrer Kunden strafrechtlich mitverantwortlich gemacht zu werden. Alle diese Veränderungen der regulatorischen Rahmenbedingungen können hier nicht nachgezeichnet werden. Ich habe mich an anderer Stelle dazu geäussert,[2] beziehungsweise werde dies noch tun.[3]

Sieht man vom zwischenstaatlichen Aspekt ab, steht der AIA für einen *erweiterten Zugang von Steuerbehörden auf Bankkundendaten*. Der AIA gibt den *ausländischen* Steuerbehörden diesen Zugang nicht nur für Strafverfahren, sondern auch zum Überprüfen der Steuerveranlagung. Die *Schweizer* Steuerbehörden dagegen haben bekanntlich nur in Strafverfahren wegen Steuerbetrug oder schwerer Steuerwiderhandlung direkten Zugang zu Bankkundendaten.[4] Die Schweiz ist in diesem Sinn ein Nicht-AIA Land. Ob sie ein (noch)Nicht-AIA Land werden oder eher ein Nie-AIA Land bleiben wird, entscheidet auch eine 2017 oder 2018 stattfindende Volksabstimmung über die «Matter-Initiative» zum «Schutz der Privatsphäre» oder (wahrscheinlicher) über den «Ettlin-Gegenvorschlag». Auch diese Frage ist mit Blick auf die Kundensteuerrisiken relevant, muss aber hier weitgehend ausgeklammert bleiben.[5]

## II. AIA-Staaten und Nicht-AIA Staaten

CHRISTOPH SCHELLING schildert in diesem Tagungsband den Stand des Schweizer AIA Netzwerks. Beschlossen hat das Schweizer Parlament die AIA-Verträge mit der EU für alle ihre (noch)[6] 28 Mitgliedstaaten und mit

---

2 ZULAUF, Weissgeldstrategie, passim.

3 ZULAUF/ROHNER/CERUTTI, Unversteuerte Bankkundengelder, passim.

4 Vgl. die Darstellungen der aktuellen Rechtslage in BUNDESRAT, Vernehmlassungsbericht zur Vereinheitlichung des Steuerstrafrechts, S. 8 ff. sowie in BVGer Urteile A-7342/2008 und A-7426/2008 vom 5. März 2009, E 4.3.

5 ZULAUF/ROHNER/CERUTTI, Unversteuerte Bankkundengelder, Kapitel XI.

6 Nach einem Austritt Grossbritanniens aus der EU («Brexit») wird sich die Frage stellen, ob ein separater AIA-Vertrag zu vereinbaren ist. Das wäre zu begrüssen, denn der

Australien.[7] Im Parlament hängig sind AIA-Verträge mit weiteren 8 Staaten (Norwegen, Island, Jersey, Guernsey, Isle of Man, Japan, Südkorea, Kanada).[8] Kommt nichts dazwischen und können diese Verträge notifiziert werden und in Kraft treten, wird die Schweiz mit 37 Staaten ab September 2018 automatisch Daten über Finanzkonten austauschen. Darunter befinden sich nur 20 der 50 gemessen am Bruttoinlandprodukt wirtschaftlich stärksten Staaten, mit 7 der 20 stärksten Staaten (Saudi-Arabien und die Schweiz nicht gerechnet) besteht noch kein AIA-Abkommen.

Wie weiter? CHRISTOPH SCHELLING hat Recht: «Es ist zu erwarten, dass alle Mitgliedstaaten der G20 über kurz oder lang an der Einführung des AIA mit der Schweiz interessiert sind.»[9] Der Abschluss, die Genehmigung und die Inkraftsetzung neuer AIA-Abkommen werden aber aus verschiedenen Gründen noch Jahre in Anspruch nehmen. Bis dahin stellt sich für die Banken die Frage, wie sie mit allfälligen bestehenden unversteuerten Kundengeldern aus Staaten umgehen sollen, mit denen die Schweiz entweder noch keine AIA-Vereinbarung geschlossen hat (Noch-Nicht-AIA Staaten) oder mangels Vorliegen der Voraussetzungen gar kein Abkommen schliessen kann oder will (Nie-AIA Staaten). Wie hinten ausgeführt wird, stellt sich die Frage sogar noch vermehrt im Vorfeld eines AIA-Abkommens der Schweiz.

Es wird sich zeigen, ob es solche Nicht- oder Nie-AIA Staaten von wirtschaftlichem oder politischem Gewicht geben wird. Dabei liegt das wohlverstandene Interesse des Schweizer Finanzplatzes an einem möglichst breiten Netz an AIA-Vereinbarungen.

---

Aufwand zur dauernden Aufrechterhaltung des geltenden Quellensteuerabkommens lässt sich nicht rechtfertigen.

7 AIA-Vertrag mit EU: Bundesbeschluss in Schlussabstimmungen von National- und Ständerat am 17. Juni 2016 angenommen (BBl 2016, S. 4995 ff.). AIA-Vertrag mit Australien: Annahme Bundesbeschluss durch Ständerat (14. März 2016) und durch Nationalrates (31. Mai 2016). Siehe dazu Geschäfte des Bundesrates Nr. 15.076 und 15.081 abrufbar auf der Webseite <www.parlament.ch>.

8 Vgl. die Übersicht auf der Webseite des Staatsekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) unter: <www.sif.admin.ch/sif/de/home/themen/internationale-steuerpolitik/automatischer-informationsaustausch.html>.

9 SCHELLING, SBT 2016, S. 125.

## III. Selbstanzeigeprogramme, AIA und Regularisierung unversteuerter Bankkundengelder

Das Steuerrecht verschiedener Staaten erlaubt den Steuerpflichtigen, allfällige unversteuerte Vermögenswerte und Einkommensbestandteile nachträglich zu melden und zu erleichterten Bedingungen zu regularisieren. Dies können zeitlich befristete «Amnestieprogramme» oder dauernde Selbstanzeigeprogramme sein. Die OECD publizierte dazu zwei Berichte in den Jahren 2010 und 2015. Darin wertete sie solche Regularisierungserleichterungen als positiv: «When drafted carefully, voluntary disclosure programmes benefit everyone involved – taxpayers making the disclosure, compliant taxpayers, and governments.»[10]

Sorgfältig ausgestaltete Selbstanzeigeprogramme liegen auch im Interesse von Banken, welche unversteuerte Gelder von Kunden verwahren und dies ändern möchten. Ein Selbstanzeigeprogramm erhöht die Chance markant, dass Bankkunden der Aufforderung einer Bank Folge leisten, die Steuerkonformität der angelegten Gelder nachzuweisen. Es erhöht auch die Chance, dass eine Bank den Kunden überzeugen kann, die Vermögenswerte nach einer Regularisierung bei ihr zu belassen. Entsprechend haben viele Schweizer Banken in den letzten Jahren solche Regularisierungsinitiativen nur für Kunden lanciert, denen ein Selbstanzeigeprogramm in ihrem Domizilland offensteht.

In der gleichen Logik macht der Bundesrat den Abschluss von AIA-Vereinbarungen grundsätzlich auch davon abhängig, dass die entsprechenden Staaten ein Selbstanzeigeprogramm kennen.[11] Der Bundesrat folgte dabei einer Empfehlung der «Expertenkommission BRUNETTI 1» vom Juni 2013. Noch weiter geht der Steuerrechtler MATTEOTTI in einem für das Finanzdepartement verfassten «Kurzgutachten» vom August 2015.[12] Darin leitet er aus dem verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzip ab, dass ein AIA nur mit einem Partnerstaat «vereinbart»[13] beziehungsweise «aktiviert»[14] werden dürfe, wenn dieser «eine insgesamt faire Regularisierungslösung» kennt und die Menschenrechtsstandards der EMRK oder des UNO-Paktes erfüllt.

---

10 OECD, Update on Voluntary Disclosure Programmes, S. 9.

11 BUNDESRAT, Medienmitteilung vom 8. Oktober 2014. SCHELLING, SBT 2016, S. 121.

12 MATTEOTTI, Kurzgutachten Verfassungskonformität.

13 *Id.*, S. 18.

14 *Id.*, S. 22. Das würde eine Vereinbarung eines AIA erlauben, aber keine Aktivierung.

Es wird sich zeigen, ob die Schweiz den AIA tatsächlich nur mit Staaten vereinbart oder aktiviert, welche ein Selbstanzeigeprogramm kennen. Ein Testfall dürfte Griechenland sein, welches als Teil der EU von der AIA-Vereinbarung der Schweiz mit der EU erfasst wird, aber noch kein Selbstanzeigeprogramm eingeführt hat (Stand Juli 2016).

Auch ausserhalb Westeuropas haben in den letzten Jahren und Monaten einige wichtige Zielländer von Schweizer Banken mit internationalem Vermögensverwaltungsgeschäft Selbstanzeigeprogramme neu aufgelegt oder sind daran, dies zu tun. Zu erwähnen sind die Programme in Russland, Süd-Afrika, Indien, Indonesien, Argentinien, Brasilien und Mexico. Die «Fairness» dieser Programme und die rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen in diesen Staaten können hier nicht erläutert werden. Es dürften aber einige Länder verbleiben, die keine Selbstanzeigeprogramme kennen oder planen und mit denen die Schweiz erst in einigen Jahren oder gar keine AIA-Vereinbarung abschliessen wird. Im Folgenden ist der Frage nachzugehen, wie Banken mit allfälligen unversteuerten Geldern von Kunden aus solchen Ländern umgehen sollen und können.

## IV. Regularisierung unversteuerter Bankkundengelder – ja oder nein?

Alle Schweizer Banken stehen vor der Aufgabe, ob, wie und wann sie bestehende unversteuerte Kundengelder «regularisieren» sollen, von bestehenden Kunden den Nachweis der Steuerkonformität verlangen und den Zufluss neuer unversteuerter Gelder vermeiden können. Ob sie dabei eine ausdrückliche «Kundensteuerpolitik» definieren, ist von untergeordneter Bedeutung. Zur Beantwortung der Fragen gilt es, verschiedene Parameter abzuwägen, die sich teilweise widersprechen:

### 1. Kundensteuerrisiko

Noch einmal: Das Kundensteuerrisiko ist das Risiko der Banken und ihrer Angestellten, für Steuerdelikte ihrer Kunden nach ausländischem oder Schweizer Steuer-, Straf-, Zivil- oder Aufsichtsrecht verantwortlich gemacht zu werden. Seit 2009 hat dieses Risiko gerade (aber nicht nur) für Schweizer Banken mit grenzüberschreitendem Privatkundengeschäft erheblich zugenommen und sich in verschiedenen Fällen realisiert. Davon zeugen Strafver-

fahren verschiedenerer Staaten, so den USA, Deutschland, Frankreich und Italien.

Nicht alle Staaten, auch nicht alle Hochsteuerstaaten, verfolgen Berater und Banken als Beihelfer zu Steuerdelikten, weder lokal noch grenzüberschreitend. Das kann verschiedene Gründe haben: mangelnde rechtliche Grundlagen, fehlender politischer Wille zur Durchsetzung vorhandener Gesetze, ungenügende Ressourcen der Strafbehörden oder deren ungenügende Fachkenntnisse. Eine reine Risikobetrachtungsweise würde erlauben, einen differenzierten Ansatz zu wählen, und bei Kunden mit Domizil in diesen Ländern weniger auf Steuerkonformität zu achten. Diese Risikosicht ist nach schweizerischem Aufsichtsrecht von der FINMA auch als Minimalstandard gefordert. Eine Risikosicht ist aus Sicht der FINMA aber auch immer noch gestattet,[15] jedenfalls wenn sie sich nicht im Rückblick als falsch erweist.

## 2. Vorgaben des Schweizer Geldwäschereirechts

Neben den aufsichtsrechtlichen Erwartungen der FINMA als Aufsichtsbehörde haben die Schweizer Banken als Mindeststandard die Vorgaben zu beachten, welche sich aus den qualifizierten Steuerdelikten als Vortat zur Geldwäscherei ergeben. Seit Januar 2016 ist die vorsätzliche oder eventualvorsätzliche Annahme und Verwaltung von Vermögenswerten, die aus einem «qualifizierten Steuervergehen» «herrühren», nach Art. 305$^{bis}$ des Strafgesetzbuches als Geldwäscherei strafbar. Dabei gilt allerdings eine relativ hohe Schwelle: Bei direkten Steuern muss der Steuerpflichtige durch die unterlassene oder falsche Deklaration 300'000 Franken Steuern pro Steuerperiode vermeiden und zudem gefälschte Urkunden benützen.

Der Bundesrat schlug zudem «erhöhte Sorgfaltspflichten» der Finanzintermediäre zur Abwehr unversteuerter Gelder vor. Diese sollten neben und zusätzlich zu den sich aus dem Steuerbetrug als Vortat zur Geldwäscherei ergebenden Sorgfaltspflichten gelten. Zwei Gesetzesvorschläge dazu wurden jedoch in der Vernehmlassung überwiegend abgelehnt. Dennoch unterbreitete der Bundesrat im Juni 2015 dem Parlament einen Gesetzesentwurf,[16] auf den das Parlament im Dezember 2015 nicht eintrat. Zusammengefasst

---

15 Vgl. ZULAUF, Weissgeldstrategie, S. 16 f.; FINMA, Positionspapier Rechtsrisiken, S. 14 ff: «Als Aufsichtsbehörde erwartet die FINMA, dass insbesondere das ausländische Aufsichtsrecht befolgt und für jeden Zielmarkt ein konformes Dienstleistungsmodell definiert wird.»

16 BBl 2015, S. 4233 ff. (Botschaft), S. 4247 f. (Entwurf).

lautete die Begründung für die Ablehnung: «Das neue Gesetz käme den Bankensektor teuer zu stehen und würde dessen Wettbewerbsfähigkeit schaden».[17]

Was folgt aus dieser Ablehnung allgemein erhöhter gesetzlicher Sorgfaltspflichten zur Abwehr unversteuerter Gelder durch das Schweizer Parlament? Eine mögliche Lesart wäre: Unterhalb des durch die Norm zum Steuerbetrug als Vortat zur Geldwäscherei Gebotenen sind keine Massnahmen erforderlich, insbesondere bei Kunden aus Ländern, mit denen die Schweiz keinen AIA vereinbart hat. Diese Schlussfolgerung wäre meines Erachtens falsch und unvorsichtig und auch aus einem anderen Grund verfehlt: Die Sorgfaltspflichten, welche sich aus den qualifizierten Steuervergehen als Vortat zu Geldwäscherei ergeben, werden auch auf unversteuerte Vermögenswerte ausstrahlen, durch die weniger als 300'000 Franken direkte Steuern in einer Steuerperiode vermieden werden. Zum einen gilt diese Schwelle nur bei direkten, nicht indirekten Steuern wie der Mehrwertsteuer. Zum andern steht nicht mit Sicherheit fest, wie diese Grenzwerte konkret zu berechnen sind. Schliesslich wäre es unvorsichtig zu meinen, unterhalb dieser Schwelle sei das Verwalten unversteuerter Kundengelder grundsätzlich rechtlich erlaubt und deshalb unproblematisch. Vorsichtiger und wohl nachhaltiger ist die andere Lesart dieser Norm: die Annahme und die Verwaltung unversteuerter Kundengelder ist grundsätzlich rechtlich problematisch, wenn auch erst bei Vorsatz und Vorliegen gewisser Bedingungen als Geldwäscherei strafbar.

## 3. Geschäftsmodell

Das Schweizer grenzüberschreitende Privatkundengeschäft war jahrzehntelang durch Opportunitäten getrieben. Kunden wurden ungeachtet ihres Domizils akzeptiert. Zu beachten waren immer die allgemeinen Sorgfaltsstandards aus der Geldwäschereigesetzgebung. Das führte dazu, dass auch relativ kleine Banken teilweise Kunden aus über weit hundert Domizilländern betreuten oder noch betreuen. Angesichts der von der FINMA seit 2010

[17] Tagesanzeiger vom 23. September 2015, S. 4: Zusammenfassung der Argumente der Mehrheit des Nationalrates in der Beratung vom 22. September 2015 zum Geschäft des Bundesrates Nr. 15.048, Änderung Geldwäschereigesetz, abrufbar auf der Website <www.parlament.ch>.

geforderten höheren Standards[18] und den sich nicht zuletzt daraus ergebenden höheren Compliancekosten begannen Banken, die Zahl von «aktiven Zielmärkten» stark zu verkleinern. Ebenfalls aus Kosten- und Complianceüberlegungen bedienen einzelne Banken Kunden mit geringeren Vermögenswerten aus bestimmten Märkten nicht mehr und verabschieden sie oder «verkaufen» ganze Kundenportfolios an andere Banken. Darüber hinaus verringerten jedenfalls einzelne Banken auch die Zahl der Länder, in denen sie einzelne Kunden passiv bedienen. Fallen Kunden aus solchen Märkten generell weg, erübrigen sich Überlegungen zu ihrer Steuerkonformität.

## 4. Kohärenz und Compliance

Es ist schwer, langfristig innerhalb einer Bank Standards in Bezug auf unversteuerte Kundengelder zu pflegen, die sich je nach Domizil der Kunden grundlegend unterscheiden. Dies gilt insbesondere für Banken mit einer Vielzahl von Kundenberatern, von denen jedenfalls einzelne immer noch Kunden aus verschiedenen Ländern betreuen. Es ist eine grosse Herausforderung für diese und die Complianceabteilungen, über Jahre unterschiedliche Standards je nach Domizilland des Kunden als Vorgabe zu beachten.

## 5. Geschäftsverlust und Wettbewerb

Die Regularisierung bestehender, unversteuerter Kundengelder führt, wenn sie glaubwürdig umgesetzt wird, zwangsläufig zu einer jedenfalls kurzfristigen Verminderung der verwalteten Kundenvermögen aus dem betreffenden Markt. Einzelne Kunden entziehen sich der Forderung, die Steuerkonformität der bei der Bank angelegten Vermögenswerte zu dokumentieren, und transferieren diese Vermögenswerte. Angesichts dieser zu erwartenden Abflüsse zögern die Banken, sich in einem Markt als erste Bank zu bewegen. Sie befürchten, dass die Kunden zuerst zur Konkurrentin über die Strasse wechseln. Es wird als möglich erachtet, dass später eine Regularisierung einmal für alle Banken erforderlich wird. In diesem Zeitpunkt würden sich dann aber alle Banken etwa gleichzeitig bewegen, was die Möglichkeit der Kunden einschränkt, mit unversteuertem Geld die Bank zu wechseln.

---

[18] «Als Aufsichtsbehörde erwartet die FINMA, dass insbesondere das ausländische Aufsichtsrecht befolgt und für jeden Zielmarkt ein konformes Dienstleistungsmodell definiert wird.» FINMA, Positionspapier Rechtsrisiken, S. 3; ebenso FINMA, Entwurf Rundschreiben Operationelle Risiken, Rz. 136.4.

## 6. Zeitpunkt

Fehlt es in einem Domizilland an einem «fairen Selbstanzeigeprogramm» warten viele Banken noch zu, bis sie Massnahmen zur steuerlichen Regularisierung unversteuerter Kundengelder einleiten. Zum Teil geht dieses Zuwarten auch mit der Hoffnung einher, die politischen Verhältnisse könnten sich ändern und ein Selbstanzeigeprogramm beschlossen werden. Beginnen solche Diskussionen, werden die Banken meist so lange warten, von ihren Kunden die Regularisierung unversteuerter Vermögenswerte zu verlangen, bis das Selbstanzeigeprogramm wirklich beschlossen ist.

## 7. Rechtsstaatliche Überlegungen

Die ideale Welt entspricht bekanntlich nicht der realen Welt und umgekehrt. In einigen Domizilländern von grenzüberschreitend betreuten Privatkunden gibt es rechtstaatliche Defizite. Im schlimmsten Fall verbinden sich hohe Steuern mit umfassender Korruption, verfehlter vergangener, aktueller und künftiger Wirtschaftspolitik, korrupter und unfähiger Regierung, hoher Kriminalität, katastrophaler Sicherheitslage und der Auflösung der staatlichen Ordnung insgesamt. In solchen Fällen stellt sich die Frage, ob Kunden aus diesem Land nach einer angesichts der zwangsläufig erhöhten «normalen» Geldwäschereirisiken überhaupt bedient werden sollen. Dafür gibt es Gründe. In diesem Fall stellt sich aber immer noch die Frage ihres Steuerstatuts. Auch wenn diese Faktoren in einem Land nicht alle in dieser Form zusammenkommen, kann etwa fundamentales Misstrauen gegenüber herrschenden oder künftigen Regierungen die Erfolgschancen auch gut gemeinter und sogar rechtsstaatlich akzeptabler und «fairer» steuerlicher Selbstanzeigeprogramme erheblich verringern.

## 8. Globale Geschäftstätigkeit

Verschiedene Schweizer Banken bedienen und buchen Privatkunden grenzüberschreitend auch in Geschäftseinheiten ausserhalb der Schweiz, wie etwa in Luxemburg, London, Singapur, Hong Kong, Dubai, den USA oder auf den Bahamas. Mit Blick auf die steuerliche Regularisierung bestehender Kunden fragt es sich zum einen, ob eine Bankgruppe global die gleichen Standards anwenden und etwa Programme zur steuerlichen Regularisierung global ausrollen und umsetzen soll. Dies ist zumindest vorsichtiger und glaubwürdiger. Zum anderen ist fraglich, ob als globale Vorgabe die

Massstäbe des Buchungszentrums angewendet werden sollen, in dem die meisten Kunden eines bestimmten Marktes gebucht sind. Dies können für asiatische Kunden etwa Singapur oder Hong Kong oder für lateinamerikanische Kunden die USA sein. Der andere Ansatz wäre, den in der Schweiz für andere vergleichbare Märkte entwickelten Massstab anzuwenden. Für beides gibt es valable Gründe.

### 9. Moral und Ethik

Schliesslich hat die Frage der Steuerkonformität von Kundengeldern auch noch eine moralische und ethische Ebene. Für die Geschäftstätigkeit einer Bank sind diese absolut relevant. Oft bleibt es auch nicht bei Moral und Ethik. Vielmehr sind Verschiebungen von Wertvorstellungen oft Vorläufer politischer und regulatorischer Entwicklungen und, ebenso wichtig, neuer Themen und Kampagnen von Straf- und Aufsichtsbehörden. Dazu sei hier eine Stimme zitiert: «Die Toleranz gegenüber Steuerdelikten hat sich fundamental geändert. Es ist ein ökonomisch unsinniges und moralisch inakzeptables Geschäftsmodell, wissentlich unversteuerte Gelder anzunehmen.»[19]

## V. Kernelemente der steuerlichen Regularisierung von Bankkundengeldern

Gehen wir einmal davon aus, die Führung einer Bank entschliesse sich nach Abwägung der soeben geschilderten Faktoren, eine steuerliche Regularisierung bestehender Kunden auch aus einem (noch)Nicht- oder Nicht-AIA Staat anzustreben. Dann stehen die Verantwortlichen vor der Frage, mit welchen Mitteln ein solcher Entscheid umgesetzt werden kann. Folgende Überlegungen sollen als Anhaltspunkte für eine Antwort dienen.

### 1. Informations- und Erwartungsbriefe der Bank

Die Bank kann auch Kunden aus (noch)Nicht- oder Nicht-AIA Ländern schriftlich in besonderen Schreiben über den Trend zu globaler Steuertransparenz informieren (*Informationsbrief*). Sie kann diesen Informationsbriefen Broschüren oder Faktenblätter internationaler Beratungsfirmen beilegen,

[19] So URS ROHNER im Interview in NZZ vom 28. Mai 2013, S. 31.

welche diese Ausführungen vertiefen. Möglich ist, in diesen Schreiben einen Schritt weiterzugehen und die klare Erwartung zu äussern, dass ihre Kunden die bei ihr angelegten Vermögenswerte und die Erträge daraus pflichtgemäss (wo eine solche Pflicht besteht) deklarieren und versteuern («*Erwartungsbrief*»).

Ein blosser Informationsbrief dürfte die Risiken einer Bank kaum gross verringern. Etwas höher dürfte die risikomindernde Wirkung eines einseitig kommunizierten Erwartungsbriefes sein. Die Bank gibt darin klar zum Ausdruck, dass sie vom Kunden Steuerkonformität erwartet.

Die Bank kann noch einen Schritt weitergehen, und diesen Erwartungsbrief vom Kunden gegenzeichnen und zurückschicken lassen («*bestätigter Erwartungsbrief*»). Sie kann von den Kunden bestätigen lassen, dass sie den Brief erhalten oder diese Erwartung der Bank zur Kenntnis genommen haben. Diese Bestätigung der Kunden dürfte die risikomindernde Wirkung zwar noch etwas erhöhen. Ein solches Vorgehen beinhaltet aber andere Risiken. Zum einen können auch Kunden mit unversteuerten Vermögenswerten ohne Lüge bestätigen, dass sie den Brief erhalten und seinen Inhalt zur Kenntnis genommen haben. Zudem fragt sich für die Bank, was mit Kunden zu tun ist, welche nicht auf dieses Schreiben reagieren. Das kann durchaus unverdächtige Gründe haben, und sei es auch nur eine allgemeine Abneigung, solche Anfragen zu beantworten und aktiv etwas zu tun. Jedenfalls kann eine Bank die fehlende Bestätigung nicht einfach ohne Reaktion lassen. Sie muss bei allen nicht antwortenden Kunden ein erhöhtes Risiko annehmen, dass ihre Vermögenswerte unversteuert sind.

## 2. Steuerklauseln in Allgemeinen Geschäftsbedingungen

Einige Banken haben Steuerkonformitätserklärungen in ihre allgemeinen Geschäftsbedingungen aufgenommen. Als Beispiel sei hier die entsprechende Bestimmung in den AGB der UBS wiedergegeben:

> «**9. Einhaltung von Gesetzen**
>
> Der Kunde ist für die Einhaltung der auf ihn anwendbaren gesetzlichen und regulatorischen Bestimmungen verantwortlich. Dies beinhaltet unter anderem auch die Verpflichtung zur Steuerdeklaration und Zahlung.»[20]

[20] AGB UBS SCHWEIZ, Stand Januar 2015, abrufbar unter: <https://www.ubs.com/ch/de/swissbank/unternehmen/zahlungsverkehr/downloads.html>.

Solche Bestimmungen sind ohne Zweifel rechtlich von Bedeutung. Sie geben den Willen der Bank zum Ausdruck, keine unversteuerten Kundengelder verwahren zu wollen. Dadurch mindern solche Klauseln in beschränktem Umfang auch das Kundensteuerrisiko der Bank. Die Banken müssen sich aber der Grenzen dieser risikomindernden Wirkung bewusst sein. Zum einen gelten die grundsätzlichen rechtlichen Unsicherheiten von AGB. Bestehende Kunden nehmen Änderungen nur zur Kenntnis und unterschreiben sie nicht. Zum andern können die Gerichte die Geltung der Bestimmung beschränken oder ablehnen. Solche Klauseln geben schliesslich keine Sicherheit, dass der Kunde die durch die Bank verwahrten Gelder und die Erträge daraus auch tatsächlich ordnungsgemäss deklariert und versteuert.

## 3. Steuerkonformitätserklärungen der Kunden

Ein zusätzlicher Schritt besteht darin, von neuen oder auch von bestehenden Kunden eine ausdrückliche «Steuerkonformitätserklärung» zu verlangen. Verschiedene Banken haben dies getan. Von *bestehenden* Kunden wurden Steuerkonformitätserklärungen bisher ausschliesslich oder vorwiegend im Rahmen der steuerlichen Regularisierung bei Kunden aus Ländern mit Selbstanzeigeprogrammen eingeholt. Anders bei neuen Kunden. Von diesen verlangen verschiedene Banken flächendeckend eine ausdrückliche Bestätigung der Steuerkonformität der angelegten Gelder. So haben alle neuen Kunden der Credit Suisse in ihren Kontoeröffnungsunterlagen folgende Aussage zu unterschreiben:

> «**5. Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften**
>
> Der Kunde ist für die Einhaltung von auf ihn anwendbaren gesetzlichen Vorschriften (einschliesslich Steuergesetzen) verantwortlich und er hält solche gesetzliche Vorschriften jederzeit ein.»[21]

Einer Bank stehen mehrere Wege offen, vom Kunden eine Steuerkonformitätserklärung einzuholen. Die Erklärung kann Teil der Erklärungen zur Kontoeröffnung oder eines anderen Formularsatzes sein. Sie kann auch in einem separaten von der Bank vorformulierten Schriftstück erfolgen oder mündlich gegenüber dem Kundenberater auf ausdrückliche Frage.

Die Steuerkonformitätserklärung ist rechtlich relevant, auch wenn ungewiss ist, ob sich der Kunde mit einer falschen Angabe wegen Falschbeur-

[21] CREDIT SUISSE, Vertrag zur Eröffnung einer Bankverbindung für Einzelpersonen, Fassung 12.15.

kundung strafbar machen würde. Gerade wegen ihrer rechtlichen Relevanz mindert sie auch das Kundensteuerrisiko der Bank. Ausschliessen tut sie es allerdings ebenso wenig wie das genannte Erwartungsschreiben der Bank. So dürfte ein Kunde, welcher Vermögen und Einkommen nicht pflichtgemäss deklariert, möglicherweise auch bereit sein, seiner Bank eine falsche Angabe zu machen.

Die technische Umsetzung von Steuerkonformitätserklärungen ist nicht trivial. Relativ klar sind die Verhältnisse bei Individualkunden. Dort wird die Bank vom Kontoinhaber eine solche Erklärung einverlangen. Gibt es wie bei «comptes joints» mehrere Kontoinhaber, muss jeder eine Erklärung abgeben. Sehr viel komplizierter sind die Verhältnisse bei Domizilgesellschaften oder Trusts (Strukturen). Dort gibt es verschiedene Möglichkeiten, die auch kombinierbar sind. So kann vom Organ der kontoinhabenden Gesellschaft eine Erklärung zur Steuerkonformität dieser selbst sowie aller wirtschaftlich Berechtigten verlangt werden. Die Bank kann alternativ oder zusätzlich von jedem wirtschaftlich Berechtigten für sich selbst eine Erklärung einholen. Das kann zu Schwierigkeiten führen und nicht praktikabel sein, z.B. wenn Begünstigte noch gar nichts von ihrer Begünstigung wissen. Solange keine Dividenden ausgeschüttet werden, dürften in der Regel aber auch noch keine Steuerpflichten anfallen.

Mit der Steuerkonformitätserklärung setzen die Banken heute ein Instrument ein, welches in der politischen Diskussion noch vor wenigen Jahren für rote Köpfe sorgte.[22] Eine Abwehrreaktion der Kunden blieb offenbar weitgehend aus, was verschiedene Gründe haben könnte.

## 4. Ermächtigung zur Angabe von Daten an Steuerbehörden

Die Bank kann vom Kunden auch verlangen, dass er sie ermächtigt, auf Anfrage der Steuerbehörde seines Domizillandes gewisse Daten direkt offenzulegen. Das kann sich jedenfalls dort rechtfertigen, wo Wissen oder klare Hinweise auf mangelnde Steuerkonformität eines Kunden bestehen.

Einen solchen Verzicht auf das «steuerliche Bankgeheimnis» verlangen viele Banken heute standardmässig von Kunden aus EU-Ländern. Für die dem Zinsbesteuerungsabkommen unterliegenden Zinszahlungen ist die Option einer Ermächtigung zur sogar automatischen Meldung seit 2004 aus-

[22] Der Vorschlag einer solchen als «Selbstdeklaration» bezeichneten Erklärung im Diskussionspapier des Bundesrates vom Februar 2012 wurde damals heftig kritisiert.

drücklich im Schweizer Recht vorgesehen.[23] Eine solche öffentlich-rechtliche Grundlage zum Verzicht auf das steuerliche Bankgeheimnis im öffentlichen Recht ist jedoch nicht zwingend erforderlich. Die Kunden («Geheimnisherren») haben die Hoheit über ihren Geheimhaltungsanspruch gegenüber der Bank. Sie können ihn beschränken oder sogar vollständig darauf verzichten. Sie können Details ihrer Bankbeziehung Dritten offen legen oder sogar ganz öffentlich machen. Allerdings kann trotz Ermächtigung des Kunden Art. 271 des Strafgesetzbuches einer direkten Auskunft einer Bank an eine ausländische Steuerbehörde entgegenstehen. Nach der Praxis des Bundesrates ist allerdings davon auszugehen, dass das zuständige Eidg. Finanzdepartement angesichts der Zustimmung des Kunden eine solche Auskunftserteilung bewilligen würde.[24]

Eine solche partielle Entbindung der Bank von ihrer Geheimhaltungspflicht durch ihre Kunden ist rechtlich zulässig, aber zumindest in der Schweiz[25] ungewöhnlich. Es empfiehlt sich deshalb, die Kunden ein separates Schriftstück unterzeichnen zu lassen. Unzureichend ist m.E. eine Ermächtigung in allgemeinen Geschäftsbedingungen.[26] Zudem sollte ein solcher «waiver» so präzis und so verständlich wie möglich formuliert sein und auch Detailfragen klären (berechtigte Behörde, von einer Übermittlung betroffene Daten, Wirkung und Folgen eines Widerrufs).

Eine solcher «waiver» erhöht die Glaubwürdigkeit einer Steuerkonformitätserklärung beträchtlich. Auch er gibt jedoch keine absolute Gewissheit. Die Kunden können darauf spekulieren, dass die Steuerbehörde an ihrem Domizil keine Anfrage machen wird.

---

23 Art. 6 Zinsbesteuerungsgesetz, SR 641.91.

24 In der zwischen der Schweiz und Italien im Februar 2015 erzielten Einigung in Steuerfragen ging der Bundesrat noch einen Schritt weiter und erachtete gar keine Bewilligung erforderlich für die von Schweizer Banken aufgrund einer Ermächtigung italienischer Kunden zur Unterstützung des italienischen Selbstanzeigeprogramms erforderlichen direkten Meldungen. Siehe dazu BUNDESRAT, «Roadmap», Ziff 2.2.4 sowie BUNDESRAT, Medienmitteilung vom 23. Februar 2015.

25 Üblich sind und von den Banken auch benutzt werden solche sehr allgemein formulierte «waiver» oder im Ergebnis ähnliche Klauseln wie beispielsweise in den AGB der Banken in Singapur. So z.B. folgende Bestimmung in den «Terms and Conditions Governing Personal Deposit Accounts» der HSBC:
«1.3 Sharing: The Bank may [...] transfer and disclose any Customer Information to the following recipients wherever located [...] (c) in response to any requests from any Authorities;» (effective 9 May 2016).

26 Dazu EMMENEGGER/ZBINDEN, SBT 2009, S. 219 ff.

## 5. Steuerkonformitätserklärungen von Steuerberatern

Am Glaubwürdigsten dürfte eine Steuerkonformitätserklärung sein, welche Dritte für die Kunden leisten, die vertrauenswürdig sind und die Steuersituation des Kunden kennen. In Frage kommen fachkundige Steuerberater der Kunden. Die Bank kann sie auffordern zu bestätigen, dass die von der Bank verwahrten Vermögenswerte und die Erträge daraus ordnungsgemäss versteuert sind oder nach dem anwendbaren Steuerrecht nicht offenzulegen oder zu versteuern sind. Vorsichtigerweise stellt die Bank gewisse Anforderungen an die Steuerberater und akzeptiert nicht solche, bei denen es nicht zumindest Hinweise auf ihre Vertrauenswürdigkeit gibt. Im Detail können Standarderklärungen von Steuerberatern schwierig beizubringen sein. Individuelle Bestätigungen sind umgekehrt schwierig zu interpretieren. Werden Steuerberaterbestätigungen von einer grösseren Zahl von Kunden beigebracht, ist eine Standardisierung aus operationellen Gründen fast zwingend.

## 6. Erhöhte Sorgfalt trotz Steuerkonformitätserklärungen

All diese Steuerkonformitätserklärungen geben der Bank eine gewisse Sicherheit, dass ihre Kunden ihre durch die Bank verwahrten Vermögenswerte tatsächlich ordnungsgemäss deklarieren und versteuern. Der Grad dieser Gewissheit ist für die geschilderten Formen der Erklärung unterschiedlich. Am meisten Gewissheit geben die mit einem «waiver» verbundene Erklärung und die Erklärung eines glaubwürdigen und vertrauenswürdigen Steuerberaters. Absolute Sicherheit bieten aber auch diese nicht. Zudem gelten solche Bestätigungen nur für die Vergangenheit oder für die Gegenwart. Für die Zukunft sind sie blosse Absichtserklärungen. Immerhin ist es plausibel, dass ein einmal den Steuerbehörden offengelegtes Konto auch in Zukunft deklariert wird. Wenig praktikabel ist auch die Umsetzung des naheliegenden Gedankens, vom Kunden statt einer Steuerkonformitätserklärung eine Kopie der Steuererklärung oder sogar eine Bestätigung der Steuerbehörden zu verlangen, woraus die Vermögenswerte bei der Bank ersichtlich sind.

Steuerkonformitätserklärungen der Kunden selbst (jedenfalls ohne zusätzlichen «waiver») schützen eine Bank aber nicht oder nur beschränkt, wenn sie weiss oder sehr starke Indizien bestehen, dass die verwahrten Gelder dennoch unversteuert sind. Zur Beschränkung des Kundensteuerrisikos empfiehlt es sich deshalb, jedenfalls offensichtlichen und unerklärlichen Widersprüchen zwischen Erklärungen und Risikoindikatoren nachzugehen,

sogar wenn das neue Schweizer Geldwäschereirecht dies nicht zwingend verlangt. Die erwähnte Ablehnung zusätzlicher erhöhter Sorgfaltspflichten durch das Schweizer Parlament hilft wenig gegen Kundensteuerrisiken, welche sich für die Banken aus dem *ausländischen Recht* ergeben. Auch das geltende Schweizer Steuerstrafrecht birgt gewisse Beihilferisiken.[27]

## 7. Wissen der Bank und der Kundenberater

Ein wesentlicher Risikofaktor ist das Wissen einer Bank oder blindes Nichtwissen. Kundenberater in der Bank wissen in einzelnen Fällen von der fehlenden Steuerkonformität ihrer Kunden oder haben starke Hinweise dafür. Ein solches Wissen könnten Strafbehörden unter Umständen der Bank selbst zurechnen, was ihr Kundensteuerrisiko erhöht und risikomindernde Massnahmen nahelegt. Das legt nahe, dass die Banken dieses Wissen der Kundenberater systematisch in Erfahrung bringen und risikomindernde Massnahmen treffen. Damit einher geht aber auch die Instruktion und Absicherung der Kundenberater. Sie sollen wissen, was die Bank von ihnen erwartet, was aus Sicht der Bank erlaubt ist und was nicht. Darüber sollte keine Ungewissheit bestehen.

## 8. Risiken des Abzugs unversteuerter Vermögenswerte

Nicht nur das *Betreuen* bestehender und die Annahme neuer unversteuerter Vermögenswerte beinhaltet Kundensteuerrisiken, sondern auch und gerade der Abbruch bestehender Geschäftsbeziehungen mit unversteuerten Vermögenswerten. Helfen oder beraten Kundenberater der Bank Kunden mit unversteuerten Vermögenswerten beim Abzug unversteuerter Vermögenswerte, kann genau dies aufgrund des anwendbaren Steuer- und Geldwäschereistrafrechts eine Strafbarkeit der Berater oder der Bank begründen. Wie hoch dieses Risiko ist, muss für jedes Land gesondert ermittelt werden, was sehr aufwändig ist und oft mangels klarer Rechtsprechung keine klaren Resultate ergibt. Verschiedene Banken treffen deshalb allgemein Vorsichtsmassnahmen, welche grundsätzlich, allenfalls abgestuft, unabhängig des

[27] Vgl. Art. 177 Abs. 1 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), SR 642.11, wonach Strafbarkeit der Gehilfenschaft zur Steuerhinterziehung und solidarische Haftung für die durch den Haupttäter hinterzogene Steuer besteht. Strafbar ist auch die juristische Person für Teilnahmehandlungen in ihrem Geschäftsbereich, siehe dazu Art. 181 Abs. 2 DBG.

Domizils der Kunden gelten. Zu erwähnen sind: Verbot oder Beschränkung von Auszahlungen in Bargeld oder Edelmetallen (Paper Trail bei Kontenschliessungen), Überweisungen nur auf Konten auf den Namen des gleichen Vertragspartners oder wirtschaftlich Berechtigten, Verbot jeglicher Beratung des Kunden. Insbesondere bei den Barauszahlungsbeschränkungen besteht ein Spannungsverhältnis zwischen den steuerstrafrechtlichen Risiken der Bank und dem grundsätzlichen zivilrechtlichen Barauszahlungsanspruch des Kunden. Die bisherige Praxis der Zivilgerichte geht in Richtung Schutz des Barauszahlungsanspruchs. Trotz erster Entscheide des Bundesgerichts[28] ist das letzte Wort hier noch nicht gesprochen.[29]

## 9. Anpassen von Finanzprodukten

Erhöhte Kundensteuerrisiken beinhalten auch Finanzprodukte, bei denen eine erhöhte Gefahr besteht, dass sie besonders von Bankkunden mit unversteuerten Vermögenswerten in Anspruch genommen werden. Eine Überprüfung solcher Produkte empfiehlt sich wohl unabhängig vom Domizil der Kunden. Als Folge dieser Überprüfung sollten zumindest risikomindernde Massnahmen ergriffen werden, wenn diese Produkte weiter angeboten werden, da sie ja durchaus auch legitimen Zwecken dienen können. Als Beispiel sei hier die banklagernde Post (poste restante, retained mail) erwähnt. So ist eine ordnungsgemässe Deklaration wenig wahrscheinlich, wenn der Kunde die Bankunterlagen während Jahren nicht abholt. Die Kunden sollten ihre Bankunterlagen periodisch zwingend zugestellt erhalten. Das dient auch der Reduktion des mit banklagernder Post verbundenen Risikos betrügerischer Handlungen von Bankmitarbeitern.

## 10. Governance bankinterner Regularisierungsprogramme

Die Regularisierung unversteuerter Gelder von Kunden aus bestimmten Ländern kann je nach Grösse der Bank sehr komplex sein. So können Kunden in verschiedenen Geschäftseinheiten und in- und ausländischen Buchungszentren gebucht und betreut sein. Jedenfalls in solchen Verhältnissen müssen die Regularisierungen in klar geführten und strukturierten Projekten betreut werden, welche alle Kunden erfassen. Das gilt auch für Kunden,

[28] BGer Urteile 4A_168/2015 und 4A_170/2015 vom 28. Oktober 2015.

[29] So auch THÉVENOZ/EMMENEGGER, SZW 2016, S. 208 f. und S. 225 ff. in ihrer Besprechung dieser Urteile.

welche von «externen Vermögensverwaltern» betreut werden. Ein wichtiger Teil dieser Projekte ist die Schulung aller involvierten Mitarbeiter in den Fronteinheiten, aber auch der «zweiten Verteidigungslinie» insbesondere der Compliance-Mitarbeiter. Prozesse und Resultate sind so zu dokumentieren, dass die zweite (Compliance), dritte (interne Revision) und vierte Verteidigungslinie (externe Revision und FINMA) nachvollziehen können, was getan wurde.

### 11. Finanzielle Anreize für Kundenberater und Geschäftseinheiten

Werden Programme zur Regularisierung unversteuerter Kundengelder ernsthaft durchgeführt, führen sie angesichts der Vergangenheit des Privatkundengeschäfts zu Vermögensabflüssen. Diese können beträchtlich sein. Ihre Höhe hängt von verschiedenen Faktoren ab. Ein wichtiger Faktor ist insbesondere bei Kunden aus Nicht-AIA Staaten ohne Selbstanzeigeprogramme, wie sich andere Banken und Finanzplätze verhalten. Angesichts der Möglichkeit von erheblichen Abflüssen besteht die Gefahr gegensätzlicher Anreize für Kundenberater. Zum einen erwartet die Bank ein konsequentes Mitmachen beim Regularisierungsprogramm. Umgekehrt können die damit verbundenen Vermögensabflüsse das Erreichen bestehender und allenfalls bonusrelevanter Netto-Neugeldziele von Kundenberatern und Geschäftseinheiten erschweren. Solche sich widersprechenden Anreize sind unbedingt zu vermeiden zum Beispiel durch das Neutralisieren regulierungsbedingter Abflüsse bis auf Stufe Kundenberater.

## VI. Fazit

Kommen wir zurück auf den automatischen Informationsaustausch (AIA) und das Kundensteuerrisiko. All die vorgenannten Massnahmen zur Steuerkonformitätsprüfung sind aufwändig und geben jedenfalls langfristig nur bedingte Sicherheit gegen Kundensteuerrisiken. Anders der automatische Informationsaustauch (AIA). Er verringert das Kundensteuerrisiko der Banken erheblich und nachhaltig. Nur bei der mit dem AIA verbundenen Steuertransparenz können und dürfen Banken grundsätzlich davon ausgehen, dass die Vermögenswerte der Kunden versteuert sind. Zumindest haben die Steuerbehörden im Domizilland die erforderlichen Informationen, um selbst das Nötige zu veranlassen und ihre Steuergesetze durchzusetzen, sofern die

Umsetzung des AIA funktioniert und die Behörden die übermittelten Informationen bewältigen können.

Diese Risikobetrachtung aus Sicht der Banken ist sicher nicht die einzig mögliche und die einzig zulässige. Sie ist aber legitim. Es wäre schwer zu vertreten und nicht nachhaltig, einen Finanzplatz ohne unversteuerte Kundengelder dauerhaft mit erhöhten Sorgfaltspflichten der Finanzinstitute zu erreichen. Transparenz ist leistungsfähiger.

Aber: Das Kundensteuerrisiko reduziert sich durch den AIA erst, wenn der Staat des Buchungszentrums tatsächlich Steuerdaten mit dem Domizilland des wirtschaftlich berechtigten Kunden austauscht. In der Schweiz wird dies ab Januar 2017 zunächst für die 37 Staaten gelten, mit denen die Schweiz bisher den AIA vereinbart hat, sowie den USA unter US-FATCA. Das ist angesichts der durch die Schweiz lange Jahre verteidigten Positionen bemerkenswert. Es sollte aber nicht dabei bleiben. Vielmehr sollte die Schweiz den AIA rasch auch mit weiteren Staaten vereinbaren. Ein zusätzliches AIA-Abkommen ist nicht eine Niederlage, sondern ein Gewinn für den Finanzplatz.

## Literaturverzeichnis

EMMENEGGER SUSAN / ZBINDEN ANDREA, Die Standards zur Aufhebung des Bankgeheimnisses, in: Susan Emmenegger (Hrsg.), Cross Border Banking, Schweizerische Bankrechtstagung 2009, Basel 2009, S. 193-282.

SCHELLING CHRISTOPH, Automatischer Informationsaustausch, in: Susan Emmenegger (Hrsg.), Automatischer Informationsaustausch, Schweizerische Bankrechtstagung 2016, Basel 2016, S. 113-126.

THÉVENOZ LUC/EMMENEGGER SUSAN, Le droit bancaire privé suisse 2015. Das schweizerische Bankprivatrecht 2015, SZW 2016, S. 206-230.

ZULAUF URS/ROHNER URS/CERUTTI ROMEO, Unversteuerte Bankkundengelder – Was tun? (erscheint im Januar 2017).

ZULAUF URS, «Weissgeldstrategie» für das Schweizer Private Banking?, in: Peter R. Isler/Romeo Cerutti (Hrsg.), Vermögensverwaltung VI, Zürich 2013, S. 7-40.

## Materialien

Stand sämtlicher Internet-Referenzen in diesem Beitrag ist der 31. Juni 2016.

BUNDESRAT, Medienmitteilung vom 23. Februar 2015, «Schweiz und Italien unterzeichnen Einigung in Steuerfragen», abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-56318.html>.

– «Roadmap on the Way Forward in Fiscal and Financial Issues between Italy and Switzerland», abrufbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38401.pdf>.
– Medienmitteilung vom 8. Oktober 2014, «Automatischer Informationsaustausch in Steuersachen: Bundesrat beschliesst Verhandlungsmandate mit Partnerstaaten», abrufbar unter: <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/medienmitteilungen.msg-id-54768.html>.
– Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über eine Vereinheitlichung des Steuerstrafrechts vom 29. Mai 2013 (Vernehmlassung), abrufbar unter: <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2288/Steuerstrafrecht_Erl.-Bericht2_de.pdf>.
– Diskussionspapier vom 22. Februar 2012, «Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz», abrufbar unter: <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-43511.html> (Archiv Medienmitteilungen EFD, 2012, Medienmitteilung vom 22. Februar 2012, «Finanzplatzstrategie: Bundesrat bekräftigt Stossrichtung», Dokumente).

FINMA, Entwurf Rundschreiben 2008/21 Operationelle Risiken Banken vom 1. März 2016, abrufbar unter: <www.finma.ch>, Dokumentation > Anhörungen > Abgeschlossene Anhörungen > 2016 > Rundschreiben zur Corporate Governance bei Banken.

– Positionspapier der FINMA zu den Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft («Positionspapier Rechtsrisiken») vom 22. Oktober 2010 abrufbar unter: <www.finma.ch>, news, 2010.
– Rundschreiben 08/21 vom 20. November 2008: Operationelle Risiken Banken, abrufbar unter: <www.finma.ch>, Dokumentation > Rundschreiben.

MATTEOTTI RENÉ, Verfassungskonformität des automatischen Informationsaustauschs, Kurzgutachten im Auftrag des Staatssekretariats für Internationale Finanzfragen, Redaktionell überarbeitete Fassung vom 2. September 2015, abrufbar unter: <www.sif.admin.ch>, Themen > Automatischer Informationsaustausch > Weiterführende Informationen > Dokumentation.

OECD, Update on Voluntary Disclosure Programmes: A Pathway to Tax Compliance, August 2015, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Voluntary-Disclosure-Programmes-2015.pdf>.

SWISSBANKING, Insight 2.16 vom 30. Juni 2016, AEOI – Is it only a paper moon? (Autor: Urs Kapalle), abrufbar unter: <http://insight.sbvg.ch/insight/webapp/#article?id=169>.